

## TERRITORIO, POBLACIÓN Y ¿CIUDADANÍA?: MISIONES 1881 -1953

*Por Lisandro Rodríguez*

[lisandrodriguez@gmail.com](mailto:lisandrodriguez@gmail.com)

CONICET; CEAR - Universidad Nacional de Quilmes. Argentina

### RESUMEN

La propuesta de este artículo es analizar las prácticas gubernamentales en el Territorio Nacional de Misiones, describiendo e interpretando las relaciones entre gobernantes y gobernados en un contexto caracterizado por la falta de autonomía y las limitaciones en la participación ciudadana. El objetivo es poder relacionar las acciones estatales desplegadas en el territorio, en tanto prácticas que apuntan a controlar y regular la vida y las actividades (políticas, sociales y económicas) de los sujetos que en él habitaron y que, en no pocos casos manifiestan contradicciones internas durante la consolidación del Estado- Nación.

**Palabras clave:** Política; Ciudadanía; Territorio Nacional; Misiones; Prácticas gubernamentales.

### TERRITORY, POPULATION AND ¿CITIZENSHIP? MISIONES 1881-1953

### ABSTRACT

This article analyzes the governmental practices in the National Territory of Misiones. In a context characterized by a lack of autonomy and constraints on citizen participation, it describes and interprets the relationship between rulers and ruled. The objective is to comprehend State's actions in this territory as practices that control and regulate the every day life and the political, social and economic activities of its inhabitants. These practices manifest, in many cases, internal contradictions during the consolidation of the Argentine National State.

**Key words:** Politics; Citizenship; National Territory; Misiones; Governmental practices.

*“Los muertos del Alto Paraná  
No tienen apellido, ni familia,  
Ni siquiera rostro  
Los muertos del Alto Paraná,  
No tienen Historia”  
(Varela, 1985)*

## INTRODUCCIÓN

En el estudio de los Territorios Nacionales prevalecen los análisis sobre la inserción de los mismos como parte de la dominación del Estado Nacional, la construcción de la ciudadanía, el ejercicio del poder y/o la opinión pública. Nuevos trabajos, inscriptos en la denominada renovación historiográfica -producida a partir de la década del 90 e insertos en el campo de la denominada “nueva historia política”- proponen problematizar algunas variables e incluir nuevos abordajes teóricos y conceptuales. (Ruffini, 2011a)

El análisis sobre el Territorio Nacional de Misiones aquí propuesto pretende indagar algunas de esas nociones, como la pasividad de la sociedad civil en dicho espacio y, poner en consideración algunas categorías teóricas y conceptuales como la *ciudadanía regional*, que nos permite caracterizar las prácticas políticas electorales de una parte significativa de los habitantes de Misiones. Ellos ejercieron su derecho al voto, más allá de los límites del Territorio, en un contexto caracterizado, como se enunció, por la limitación en las prácticas ciudadanas (Urquiza, 2008).

El accionar del Estado Nacional sobre los Territorios y la vinculación de éstos respecto del primero constituye un elemento que se presenta en la mayoría de los estudios territorianos (Zouvi, 1991). En este sentido, sin desestimar esta relación, resulta pertinente introducir la propuesta de análisis estatal que plantea Joel Migdal; para quien el estudio de un Estado debe ser siempre empírico y que se conforma por dos elementos: la *imagen* de una organización dominante coherente en un territorio, que es una representación de las personas que pertenecen a ese territorio y, por las *prácticas* reales de sus múltiples partes (Migdal, 2011: 34).

Las prácticas (o tácticas de gobernabilidad en el sentido foucaultiano) pueden reforzar la imagen del Estado o debilitarla. Nos interesa poner en consideración dichas prácticas y señalar las contradicciones que se registraron en el Territorio Nacional de Misiones y que actuaron como elementos debilitadores de la imagen del Estado. Fuentes históricas, como las correspondencias entre los Gobernadores del Territorio y los Ministros del Interior y/o Presidentes, los registros de prácticas ciudadanas (el ejercicio del voto en otras provincias y/o países) y las publicaciones periódicas, serán la base para ejemplificar y estudiar dicha noción. Cuál era la condición social/política de los habitantes de Misiones, en referencia al concepto de *ciudadanía* y, al mismo tiempo el de *exclusión*, entendida como las diversas formas y modos que asume “el resto”, o los que quedan “afuera” de espacios y procesos de muy variado tipo, sean económicos, políticos, territoriales, culturales, de saberes (Osorio; Victoriano 2011). A partir de estas consignas el propósito es analizar cómo se manifiestan las prácticas gubernamentales, la relación gobernantes-gobernados en el Territorio Nacional de Misiones; destacando las particularidades del espacio: su posición marginal respecto de la región pampeana y el modelo agro- exportador, su situación de enclave fronteriza, de sociedad abierta y heterogénea, permeable a la influencia de elementos culturales diversos. Además, la ausencia de una burguesía y un patriarcado criollo como clase dirigente (Jaquet, 2005), influiría en su historia, sin descuidar su principal característica: la colonización sobre la base de la yerba mate, que actuó como cultivo poblador y modelo para el sujeto social agrario, al amparo del Estado.

## ESTADO-NACIÓN Y TERRITORIOS NACIONALES (1880- 1955)

La formación de los Estados nacionales, como lo enuncia Oszlak, es un aspecto constitutivo del proceso de construcción social, que supone, a la vez, la conformación de la instancia política que articula la dominación en sociedad y la materialización de esa instancia en un conjunto interdependiente de instituciones que permiten su ejercicio (Oszlak, 1982:14). En la Argentina, el

proceso de consolidación del Estado Nacional –en el que también se inserta la organización política y administrativa de los Territorios Nacionales– se acentúa a partir de 1880, con el denominado “Régimen Conservador”, cuya figura destacada, Julio A. Roca ejerce el poder político (1880- 1886) en base a un gobierno fuerte y centralizado, bajo la premisa de “paz, administración, orden y autoridad” (Botana, 1979).

El desafío de la época consistía en integrar el territorio y construir una identidad nacional sobre la base de un gobierno ordenado y estable. Gobernar implicaba actos y procedimientos para construir las instituciones, definir quiénes y con qué normas gobiernan y, quiénes y con qué reglas eligen a sus gobernantes (Lobato, 2000: 189-190). En palabras de Michel Foucault, se manifiesta “cierto tipo de racionalidad en la práctica gubernamental, que permitirá ajustar la manera de gobernar a algo denominado Estado, sin desconocer que sólo se gobierna un Estado que se da como ya presente, pero que éste es al mismo tiempo un objetivo por construir” (Foucault, 2007). En este sentido escribe Migdal:

El Estado se construye y se reconstruye, se inventa y se reinventa, mediante su interacción como un todo y sus partes con otros. No es una entidad fija, su organización, objetivos, medios, socios y reglas operativas cambian cuando se alía o se opone a otros dentro y fuera de su territorio. El Estado se transforma constantemente (Migdal, 2011: 45).

En el escenario argentino se reflejan dos realidades disímiles: los Estados provinciales, preexistentes a la Nación y los Territorios Nacionales<sup>1</sup>. La organización política y administrativa de los Territorios, se realizaría en 1884 a través de la Ley Orgánica de los Territorios Nacionales, N° 1532 que divide a los Territorios en Gobernaciones; cuyos poderes ejecutivos estarían a cargo de un gobernador, nombrado por el Presidente de la Nación con acuerdo del Senado y que podía ser reelecto. El Poder Ejecutivo del Territorio se completaba con un secretario, designado también por el gobierno central, a propuesta del gobernador del respectivo Territorio. Ante esta dicotomía, es posible plantear que “no estaba formada la Nación pues, la *ciudadanía*, fundamento del régimen democrático en el capitalismo, le fue negada a los habitantes de los Territorios Nacionales, durante más de medio siglo” (Favaro, 2007: 27). En la misma línea se expresa que:

La persistencia del formato territorial modifica la periodización vigente sobre el proceso de consolidación estatal, ya que no se puede considerar finalizada la consolidación del Estado argentino a finales del siglo XIX si atendemos a que gran parte de la población no se hallaba incluida en el régimen de incorporación previsto por la Constitución Nacional. En este sentido, la consolidación estatal debería considerarse acabada recién para la segunda mitad del siglo XX (Ruffini, 2011:78).

Los pobladores de los territorios, ven limitada su ciudadanía, con restricciones en la capacidad electoral, constituyéndose en “*ciudadanos nominales*”, como los llama Hugo Quiroga, quien utiliza esta expresión para caracterizar a los ciudadanos de las sociedades de América Latina que no pueden ejercer plenamente los atributos correspondientes a su condición. (Quiroga, 1999). Las limitaciones y restricciones se reflejan en ciertas denominaciones como la de “*provincias en embrión*” quienes, dado su status, requerían de una etapa de tutelaje por parte del Estado Nación para impulsar su crecimiento y a la vez monitorear su capacidad cívica- político (Ruffini, 2011a: 95). Desde el campo de las Ciencias Políticas, se enuncia que “esta paradoja de ser y no ser ciudadanos al mismo tiempo era justificada en la legislación con un criterio evolutivo de la ciudadanía” (Barros, 2006, Cit. Melo, 2012), lo que se puede asociar a la noción de *inmadurez*. “La condición territorial no es sino un incidente natural por la falta de madurez [...] Hoy tienen pues, una vida transitoria, y mañana serán hermanas mayores, cómo Estados autónomos que integrarán la Nación” (Rocamora, 1954). La manifestación de estos principios se advierte en los discursos oficiales, como el pronunciado por Ramón Cárcano en la Cámara de Diputados, en 1884:

---

<sup>1</sup>El origen histórico de los territorios nacionales se encuentra en la llamadas “tierras nacionales”, objeto de disputas entre el Estado y las provincias a partir de 1862. Para un mayor análisis ver, Ruffini, Martha *La pervivencia de la República posible en los territorios nacionales, Poder y ciudadanía en Río Negro*, Buenos Aires, Editorial Universidad Nacional de Quilmes, 2007

Los territorios que se organicen, son la gestación de nuevas provincias que, más tarde, han de incorporarse a la vida nacional, con su autonomía y soberanía local, su gobierno propio, su constitución y leyes especiales; de manera que la forma de gobierno que hoy se adopte, debe ser apropiada para instruirlos y adiestrarlos, en el rol que con el tiempo están llamados a desempeñar en el mecanismo de nuestras instituciones (Cárcano, 1884).

La población misionera<sup>2</sup>, al igual que los demás Territorios Nacionales, no poseerá representación en el Congreso Nacional hasta mediados del siglo XX. No obstante, la falta de autonomía y las limitaciones a la participación ciudadana, en el territorio se registra una intensa actividad política -como lo demuestran los archivos- impulsada por partidos vinculados al orden nacional y grupos políticos locales. Así “la capacidad electoral de los habitantes de los territorios quedaba condicionada al lugar donde habitaban, razón por la cual si se trasladan a otras provincias podían ejercer el voto” (Favaro, 1996:87). Lo expuesto incluye a Misiones, donde además jugaron un rol destacado los inmigrantes, al ser portadores de ideologías políticas, que las transformarían en objeto de sospecha y persecución; particularmente cuando integran redes de relaciones transfronterizas. (Urquiza, 2005: 24)

La reforma electoral de 1912, genera un clima de cambio en la política nacional, definido como el tránsito hacia la alberdiana “República Verdadera” (Halperin Donghi, 2007) pero, la transición de la dominación oligárquica a la democrática, se interrumpe y queda trunca por el golpe militar de septiembre de 1930, los límites que tiene la propia democratización política, excluyendo a las mujeres y de los habitantes de los Territorios Nacionales y, por el mismo proceso de transición que se manifiesta en la persistencia de la dominación oligárquica a niveles provinciales. (Ansaldi, 2000: 18).

Se desarrolló “un sistema de control electoral que modificó la relación entre ciudadanos y representantes, aunque, sin alterar en su discurso, el lenguaje legitimador de la representación moderna. Los ciudadanos no votaban libremente pues, en los hechos, sufragaban los agentes electorales”. Para la puesta en práctica de este principio, las autoridades nacionales contaban con las declaraciones del estado de sitio y las intervenciones federales. El *ciudadano elector era reemplazado por el gobierno elector* (Botana, 2006: 23- 24).

La llegada de la Unión Cívica Radical al poder (1916- 1930) alentó la posibilidad de provincialización de los territorios y la inclusión de sus habitantes como ciudadanos de derechos plenos. La idea de *reparación, inclusión e integración* actuó como discurso en el radicalismo. En la apertura de la sesiones del año 1917, el Presidente Hipólito Yrigoyen argumenta la “*necesidad de devolver a los pueblos el ejercicio de la soberanía*” (CS, DS T. I, año 1917)<sup>3</sup>. En este sentido, se alentaron las expectativas de transformación política para los territorios, bajo la premisa de “reparación” que al mismo tiempo, generaría la posibilidad de insertar a estas áreas en el crecimiento económico dominante, es decir el modelo agroexportador (Ruffini, 2011: 103).

El primer proyecto de Ley de provincialización de Misiones está fechado el 19 de agosto de 1919 y obra en el Expte. N° 53 de ese año, de la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación. Fue presentada por el presidente de la Nación Dr. Hipólito Irigoyen e ingresó como proyecto de ley N° 2, en la 31° sesión ordinaria de ese año, el día 20 de agosto. En el mensaje que acompañó al proyecto de ley se señalaba que Misiones había superado el número de habitantes exigido por el Art. 4 de la Ley N° 1532, que poseía “... numerosos pueblos de gran actividad comercial por su posición geográfica y por la riqueza de sus tierras” (Cámara de Diputados, Provincia de Misiones 08/09/08).

---

<sup>2</sup>A fines del siglo XIX se registran las primeras informaciones sobre esta administración territorial, recogidas por agentes del ámbito nacional a través de los relatos de los viajeros o cronistas, algunos de ellos financiados por el propio Estado como parte de las expediciones de reconocimiento a los territorios “alejados de la patria”. Su objeto era relevar información geográfica, poblacional y de los recursos naturales para la industria y el comercio. También eran de suma importancia los datos referidos a los límites con los países vecinos, particularmente difusos por el desconocimiento de la región, que debían ser integrados al camino del desarrollo y del progreso nacional.

<sup>3</sup>Las siglas CS, DS corresponden a Cámara de Senadores, Diarios de Sesiones y, CD, DS corresponde a Cámara de Diputados, Diarios de Sesiones.

A pesar de los intentos y la voluntad por parte del radicalismo para la integración política de estos Territorios a la Nación, “la falta de decisión política convirtió al discurso sobre la integración en una cáscara vacía, sin contenido concreto” (Ruffini, 2011: 103). En este sentido:

La provincialización de los Territorios Nacionales podía no resultar atractiva para el radicalismo, habida cuenta de que, además de su escasa expansión partidaria en las gobernaciones, había razones de índole económica de significativa importancia, tales como la explotación de los recursos y los beneficios de ellos obtenidos (Favaro, 1996: 88).

El reflejo de esta falta de decisión política se manifiesta en los escasos tratamientos que tuvieron los proyectos sobre los Territorios Nacionales en el Congreso en comparación a otros temas y, al mismo tiempo por “el consenso de los sectores dirigentes para dilatar la incorporación de los territorios al concierto político de la Nación” (Ruffini, 2011b: 77). A partir de 1929, surgen voces en Misiones que se oponen a que el Territorio adquiera el status de provincia. Se nuclean en la denominada “Liga Antiprovincialista”, la que eleva al Presidente de la Cámara de Diputados documentos contrarios a la provincialización (Expte. N° 432 de agosto de 1929), argumentando que:

El territorio misionero no se halla aún preparado económicamente para su transformación en provincia, menos aún lo está bajo la faz política y cultural (...) Cómo es posible proyectar la provincialización de Misiones si su territorio se halla despoblado en las cuatro quinta partes de su territorio; si la gran masa de argentinos en Misiones es analfabeta (Cámara de Diputados, Provincia de Misiones 08/09/08).

A partir de la década de 1930, y bajo la presidencia de Agustín P. Justo se retoma la inquietud por parte del Estado por los territorios nacionales y los derechos políticos de sus habitantes. Se manifiesta en el propio discurso presidencial:

El progreso de los territorios, mediante la leal política de las normas de gobierno y la seguridad y mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes ha constituido una constante preocupación del Poder Ejecutivo”, “el Ministerio del Interior adoptó, en una oportunidad, las medidas tendientes a depurar la organización policial de los territorios, aumentando, asimismo, sus efectivos (Justo, 1938).

A pesar de que en el plano discursivo se enunciara la importancia de los Territorios Nacionales, la consigna inaugurada en la década de 1930 fue relativa e incompleta, máxime si se tiene como referencia la presentación por parte del Ejecutivo de dos proyectos de reforma a la ley 1532 en 1934 y 1938, que resultaban aún más restrictivas que la ley de 1884 (Ruffini, 2011b: 82). En esta década se constituye en Misiones, un movimiento que se nuclea en la denominada Junta Provincialista:

El provincialismo encontró en esta clase de organización, la mejor arma para su acción reivindicativa en la arena social y política. Además del contexto historiográfico nacional, los historiadores misioneros encontraron -en el espacio social local- las modalidades y estrategias de organización en “Juntas” que mejor cuadraban para hacer efectivo el uso de la historia en el momento cultural y político de ese presente (Jaquet: 2005 140- 141)

Los historiadores misioneros nucleados en las Juntas, se proclamaron a favor de la provincialización. En tanto intelectuales, “constituyen individuos que reclaman como fundamento de legitimidad para sus intervenciones públicas una forma de pensamiento crítico, independiente de los poderes, y sustentada en el uso de la razón” (Plotkin- Neiburg, 2004: 15). El contexto se mostró proclive a discutir los conceptos que determinaron la disputa político- ideológica en la organización del Estado- Nación: “federalismo, regionalismo, provincialismo, localismo, además de ponerse en

cuestionamiento la relación histórica Buenos Aires- Interior y las nociones de ciudadanía" (Jaquet, 2005: 141)

Con la llegada del peronismo al poder (1943- 1955), el Estado intensifica su accionar en los Territorios, hecho que se manifiesta en la incorporación al Plan Quinquenal, por intermedio de consideraciones vinculadas con la necesidad de que llegara a esos lugares el bienestar económico, la justicia social y la vida política integral (Favaro, 1996: 89). La presentación de proyectos de provincialización fue una constante, al menos desde la segunda década del siglo XX; pero, "el peronismo implicó una novedad no sólo por el hecho del intento de transformar esos territorios sino, y más allá de su concreción, por la forma en que invocó esa transformación y la llevó a cabo" (Melo, 2012: 2)

## POLÍTICA Y CIUDADANÍA: MISIONES 1881- 1953

Entre 1881 y 1953 la actual provincia fronteriza<sup>4</sup> de Misiones permanece bajo la tutela del Poder Ejecutivo Nacional como Territorio Nacional, en virtud de lo instituido por las Leyes 1.149 del 22/12/81 y la 1.532 del 16/10/84 Orgánica de Territorios Nacionales. La Ley 1.149, sancionada por el Congreso Nacional el 20 de diciembre de 1881<sup>5</sup>, establecía los límites de la provincia de Corrientes y con las tierras que quedaban fuera de los mismos, se organizaría una Gobernación General y se reglamentarían sus atribuciones.

El 1 de enero de 1882 fue designado como primer gobernador el coronel Rudecindo Roca, hermano del entonces presidente Julio A. Roca. Una vez establecido en Misiones, Rudecindo Roca se rodeó de miembros de la logia Masónica Roque Pérez, que constituía uno de los grupos de poder más importante del territorio, al que pertenecieron los primeros gobernadores de Misiones, quienes impulsaron la colonización como proyecto poblacional e ideológico (Pedranzini, 2013: 96), muy significativo para un territorio de triple frontera.

La federalización de Misiones se inserta en una coyuntura histórica cuyo intérprete principal lo constituye la llamada "Generación del Ochenta". En tanto clase dirigente, liberal en lo económico y conservador en lo político, concretó un proyecto de modernización estatal que exigía un fuerte control del gobierno nacional en todo el territorio. Gobernar, según el principio de la razón de Estado es actuar de tal modo que el mismo pueda llegar a ser sólido y permanente. En este sentido, "*el arte de gobernar debe fijar su reglas y racionalizar sus maneras de obrar, proponiéndose en cierto modo como objetivo, transformar en ser el deber ser del Estado*" (Foucault, 2007: 19)

## Delimitar el territorio, definir la población

La intervención estatal tiene una importancia fundamental en el proceso poblador misionero con implicancias económicas, políticas y sociales. La Nación -en términos de Nicolás Rose- no es tan solo una entidad política, sino también biológica. En este sentido, las distinciones en las naciones permitieron distinguir a quienes "eran más o menos dignos, o capaces de ciudadanía, así como las distinciones entre pueblos respecto de sus capacidades respectivas para gobernar y ser gobernados se construyeron sobre la base biológica" (Rose, 2012: 279). Las distinciones biológicas y las

---

<sup>4</sup>Las fronteras misioneras fueron resultado de procesos históricos como la Guerra de la Triple Alianza (1865- 1870), que definió los límites con Paraguay, mientras la federalización (1881) marca los alcances respecto de la provincia argentina de Corrientes. Por su parte, los problemas limítrofes con el Brasil fueron resueltos por el fallo del Presidente de los EE.UU. Stephen Cleveland, quien actuó como árbitro del litigio en 1895. Esta intervención coadyuvó a la consolidación del Estado-Nación moderno, que también implicó un tipo de Estado basado en una administración burocrática y centralizada en torno a la economía agroexportadora controlada por la oligarquía liberal-conservadora (Rodríguez- Blacha, 2013)

<sup>5</sup>El presidente Julio A. Roca envió un proyecto de ley al Congreso que establecía en su artículo 1º: "Declárase nacional el territorio de Misiones cuyo límite al oeste quedará fijado por el cauce principal del Río Aguapey, desde su desembocadura en el Uruguay hasta el Paralelo 28º de latitud sur y de allí por la línea meridiana hasta el Río Paraná.

preferencias por los “civilizados europeos”, para poblar el territorio misionero se manifiestan en distintos documentos:

El llamado agricultor aquí, sea nacido en Misiones, en el Paraguay, ó en la provincias fronterizas del Brasil, es, por regla general nómada, y basta esto para demostrar cómo y porque urge que el inmigrante europeo venga y con su ejemplo influya, hasta donde el ejemplo pueda ser eficaz, sobre un modo de ser atávico, contra costumbres y sentimientos muy explicables bajo el punto de vista de los antecedentes de raza, pero opuestos á las condiciones de la civilización moderna (Basaluda, 1901: 203).

El conjunto de mecanismos por medio de los cuales aquello que, en la especie humana, constituye sus rasgos biológicos fundamentales podrá ser parte de una política, una estrategia política, una estrategia general de poder definida por Foucault como biopoder (Foucault, 2011: 15). El eje del biopoder no es la violencia del Estado (Blacha, 2005), sino la política económica del gobierno, que ya no apunta a reprimir, sino a controlar y regular la vida y los movimientos de poblaciones (Traverso, 2012: 217).

En el escenario misionero, la puesta en práctica de las estructuras técnicas y administrativas del Estado moderno, se manifiesta en la restricción ciudadana, como dispositivo de control social y en el movimiento de poblaciones en base a la inmigración y colonización yerbatera, que deviene en política económica, acentuada partir de 1926, cuando a través de un decreto firmado por el Presidente Marcelo T Alvear, la Dirección Nacional de Tierras establece la obligación de residencia en el territorio misionero, para las explotaciones adjudicadas y la plantación de entre un 25% y 50% de la superficie con yerba mate. Los productores que plantaran yerba mate en un 75% del territorio adjudicado quedaban eximidos de la obligación de residencia, pero a cambio debían pagar un recargo en el precio de la tierra.

La incorporación masiva a un sistema de actividad de dimensiones regionales y, controladas por factores que operaban a nivel nacional, determina que los inmigrantes y nuevos pobladores adquieran una renovada identidad: “colonos”; quienes tenían intereses en común con otros pares de diferentes orígenes étnicos. Y, más aún, eran “yerbateros”; como tales debían estar permanentemente sintonizados con lo que sucedía en los niveles de poder, dónde se tomaban y se toman las decisiones que afectan sus intereses incidiendo “para que los colonos comenzaran a participar en política y formaran grupos de presión con el objeto de influir en las decisiones” (Schiavoni, 1995:51)

La importancia que el proceso colonizador tuvo en la historia de Misiones se manifiesta en los distintos estudios sobre el tema. Más allá de los distintos tipos de colonización<sup>6</sup>, el propósito es utilizar algunos elementos que permitan llevar adelante este análisis. El proceso colonizador asociado a la actividad yerbatera, modela el paisaje misionero (Bolsi 1986); que no se realiza sobre un “espacio vacío” y que el factor inmigratorio promovido por el Estado Nacional implica un avance del mismo sobre un área de frontera, donde se configura una sociedad heterogénea. Son elementos derivados del origen y la experiencia histórica previos de los inmigrantes que condicionan su manera de insertarse en la sociedad y en la economía regional. Se trata de un tipo cultural específico (Schiavoni: 1995); y a su vez dichos elementos modifican sustancialmente la sociedad misionera, conformando la denominada *sociedad multiétnica* (Abinzano 1985)

Para el caso de Misiones, la dificultad del Estado Nacional por controlar un espacio alejado geográficamente se agrega a los frentes de pelea que debe llevar a cabo con agrupaciones que tienen –en el sentido que le otorga Migdal- “estándares de conductas conflictivas”, como así también hacer frente a las tentaciones de sus funcionarios en aceptar reglas alternativas a las diseñadas por el Estado que, por ejemplo, le otorguen mayor poder o les permitan enriquecerse personalmente:

Algunas leyes ya sancionadas no eran aplicadas porque la misma burguesía dueña de los medios de producción, también ostentaba el poder político gobernante en el territorio misionero; y además, como justamente se trataba de un territorio de frontera entre

---

<sup>6</sup>La historiografía local reconoce distintas formas de colonización siendo la colonización oficial (propiciada por el Estado) y la privada (por compañías de capitales privados) las más conocidas, como así también la ocupación espontánea.

(Paraguay y Brasil) los controles legales, escapaban de la mirada del gobierno central, que tenía sus representantes nacionales pero que, en muchas oportunidades operaron en contra de los más débiles. (Martínez, Chas 2009: 32-33).

La situación de frontera que caracteriza al territorio misionero, constituye otra variable que apunta a contradecir la imagen estatal, que lo asimila a la encarnación de esa población, en este caso de la población misionera, y las fronteras actúan como límites del control del Estado y como delimitación de un pueblo conectado (Migdal, 2011: 36). En la práctica, dicha condición fronteriza puede contradecir la imagen del Estado. Por ejemplo, en el Territorio Nacional de Misiones en la configuración de los espacios sociales, intervinieron múltiples factores, algunos movimientos asociativos, que se constituían con objetivos de ayuda mutua y funcionaban como espacios de sociabilidad y transmisión de tradiciones culturales, propiciaron el encapsulamiento de los diferentes grupos, acorde a la nacionalidad (Urquiza, 2005)

Así, -aún cuando en los censos estén incluidos como "argentinos nativos"- los hijos de inmigrantes están educados con las tradiciones culturales de sus padres, incluido el idioma. El acceso a material de lectura, la correspondencia mantenida con familiares que permanecieron en sus países de orígenes y el funcionamiento, dentro de algunas colectividades, de escuelas destinadas a niños y jóvenes, contribuyeron a reforzar identidades étnicas y a la conservación de la lengua materna (Urquiza, 2005)

### ¿Habitantes o Ciudadanos?

De acuerdo a la ley 1.532, los Territorios Nacionales fueron administrados por gobernadores que duraban tres años en el cargo, pudiendo ser reelectos. Dependían directamente del Ministerio del Interior. El gobernador designaba a su secretario, que lo reemplazaba en caso de ausencia y nombraba al Jefe de Policía y funcionarios de menor jerarquía. Las atribuciones y funciones de los gobernadores eran reducidas y no concordaban con las jerarquías que contaban los gobernadores provinciales.

El gobernador no tiene injerencia alguna en las diversas dependencias administrativas del territorio, ni está en aptitud de conocer cómo se cumplen las leyes y disposiciones nacionales que no son de su directa incumbencia (...) el gobernador es hoy el jefe inmediato de la gendarmería y nada más (...) no intervienen en forma alguna en los capitales problemas de la colonización, que están hoy en manos exclusivas de la División de Tierras y Colonias del Ministerio de Agricultura, manejándose desde la capital federal hasta los detalles más mínimo relativos a la administración, fomento, fundación, etc. de colonias, incorporación de inmigrantes, distribución de las tierras, expedición de títulos y fiscalización del cumplimiento de las leyes de tierras (AGPM, 1907: 13)<sup>7</sup>

La creación de los Territorios constituyó una respuesta que se presumía transitoria a la cuestión planteada por la incorporación de los espacios conquistados militarmente. Pero la provisionalidad de su organización se mantuvo a lo largo de casi setenta años, lapso en el cual la ley fundacional de 1884, a pesar de ser tildada reiteradamente de anacrónica y excesivamente uniforme, no sufrió alteraciones sustanciales (Ruffini, 2007). El Gobernador del Territorio Nacional de Misiones, Manuel Bermúdez denunciaba esta situación en 1907

La Ley de Territorios Nacionales esta carcomida por el tiempo [...]. El estado actual de los territorios reclama, pues, una legislación más conforme con sus exigencias presentes y futuras; y no es admisible que mientras la nación marcha precipitadamente hacia un progreso

---

<sup>7</sup>La sigla AGPM, corresponde a Archivo General de la Provincia de Misiones en todo este artículo.



casi imprevisto, la legislación quede fosilizada, cuando ella debe acompañar y favorecer el desarrollo social, moral y material de los pueblos (AGPM, 1907).

El Territorio contaba con Comisiones de Fomento con extraordinario poder y Municipios. Sus pobladores sólo podían elegir al Juez de Paz y a los Concejales. Estos duraban dos años en el cargo, y podían ser votados por argentinos y extranjeros, previamente inscriptos. Participaban en esta incipiente competencia política agrupaciones como la Unión Vecinal, Unión Independiente y Unión Comunal. Las modificaciones del contexto internacional devienen en exclusiones para los extranjeros. A modo de ejemplo se cita el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 7244 de 1946:

Declárase excluidos de los padrones municipales, mientras subsista el estado de guerra con Alemania y Japón a los nacionales originarios de dichos países residentes en el Territorio de la República, para intervenir en las próximas elecciones... (AGPM, 1946: 15)

A partir del siglo XX, pujaron en las elecciones sectores representativos del conservadurismo y los dos grandes partidos tradicionales de la Argentina. La Unión Cívica Radical se constituyó en Misiones en 1923, mientras que la conformación del peronismo data del 2 de diciembre de 1945 con el denominado Partido Popular, luego Partido Laborista al igual que en el orden nacional (Zouvi, 1991). Además de estos grupos políticos, la existencia de entidades gremiales, patronales y obreras, también contribuía a generar espacios de intensa actividad política<sup>8</sup> (Urquiza, 2005)

El primer conflicto regional fue protagonizado por los obreros marítimos del vapor España de propiedad de Núñez-Gibaja-Martínez en 1917 debido a la suspensión en el pago de horas extras por parte de la patronal. La situación provocó la primera huelga obrera con adhesión de numerosos obreros de la misma firma pero que realizaban actividades en dependencias internas dentro de talleres, molino y depósito. Esta huelga finalizó luego de "parar el río" con la aplicación de un laudo arbitral consensuado entre la patronal, el gobierno territorial (gobernador Héctor Barreyro) y el sindicato marítimo. (Martínez Chas, 2009: 54)

Las características comunes de estos Territorios Nacionales estaba representada por lo que se denomina "*la fórmula alberdiana*" es decir, la extensión de los derechos civiles y restricción de los derechos políticos.

Con respecto a la construcción de la ciudadanía, Alberdi reconocía tres etapas: una económica, una social y finalmente una política. Libertad económica de sus habitantes pero sin una correspondencia con la libertad política, es su recomendación, si no ha llegado aún la etapa de formación cultural. Es "*la República posible*", que refiere en las Bases, y un anticipo de "*la República verdadera*", que avanzaría de la mano de la formación educativa de las masas. Alberdi apuesta a una República oligárquica, con una dirigencia que conduzca el poder económico y garantice las libertades civiles a los habitantes de la Nación Argentina, que no tendrían acceso a la participación política. El predominio termina recayendo en la economía (Girbal- Blacha, 2011: 6)

El Estado asumió un rol protagónico como dador de esos derechos, decisor fundamental a la hora de seleccionar quiénes, cómo y por qué gozarían de derechos políticos, o sea definir las fronteras de la exclusión y la inclusión siempre móviles y dinámicas (Ruffini, 2007). Se puede apreciar para el caso de los Territorios Nacionales la *exclusión por inclusión*, es decir estar fuera (de los derechos de ciudadanía), pero a la vez dentro (como habitantes de un territorio argentino) (Osorio, 2012: 109)

---

<sup>8</sup> Es reconocida la gran actividad sindical en el territorio, destacándose la figura de Marcos Kanner, afiliado del Partido Comunista, entabló relaciones de intensa actividad política obrera junto a otros líderes regionales como Eusebio Meñasco. Un análisis detallado contiene la obra de Martínez Chas, citado en este artículo.

En términos políticos estos territorios contaban generalmente con habitantes, más que con ciudadanos o, en todo caso eran *ciudadanos nominales*, con una condición desfavorable. La concepción de ciudadano como conjunto de personas que tienen derechos políticos, centrados en la posibilidad de elegir y ser elegidos y acotados a una jurisdicción determinada no puede aplicarse taxativamente para el caso de Misiones aunque en algunos casos, los habitantes ejercían “sus derechos”, y con mayor amplitud, en otras jurisdicciones además de la propia. Así, mientras en el Territorio de Misiones sólo podían participar de la elección de autoridades en algunos municipios, los misioneros, sin que pueda precisarse su número, también tomaban intervención en los procesos electorales de la Provincia de Corrientes, donde también participaban de la elección del Gobernador (Urquiza, 2005)

Hay otros funcionarios nacionales que en épocas de elecciones pasadas en Corrientes, han acarreado votantes de aquí, para el grupo personalista de esa Provincia en el Departamento de San Carlos; y dentro de la propia policía del Territorio hay muchos elementos de la misma filiación, pero estos datos no constituyen ningún peligro porque son conocidos, y nada podrá hacer por la organización que he dado a la policía (Archivo General de Casa de Gobierno. Copiador R del 21-11-1917 al 14-03-1933. Folios 394-395 cit en Urquiza, 2008:3)

Estas formas prácticas electorales, que escapan a la lógica instituida por la imagen estatal, deviene en una particular forma de ciudadanía: *la ciudadanía regional o trans-nacional*. Estas incursiones electorales, que no solo trasponían las jurisdicciones interprovinciales sino también las fronteras internacionales, constituyen un fenómeno de larga duración y persisten hasta el presente. Es preciso apelar a los conceptos de *región histórica* entendida como un espacio histórico - cultural expresado en un conjunto de redes e interacciones, que desafiaron los recortes trazados por los estados nacionales a fines del siglo XIX (Urquiza, 2008) y matriz multiétnica, como claves interpretativas en la comprensión de las prácticas y los clivajes políticos que conforman los *hábitus* ciudadanos de los habitantes de Misiones (Urquiza, 2005)

## CONSIDERACIONES FINALES

El análisis histórico del quehacer político en el Territorio Nacional de Misiones (1881- 1953) es una temática que aún genera numerosas hipótesis y demanda muchas respuestas. Los estudios que se realizaron complejizan el tema, enriquecen las investigaciones y son un gran aporte a la historiografía local y nacional, en concordancia con otros estudios que tienen a los Territorios Nacionales como eje razonamiento.

Este artículo aborda algunas *prácticas*, entendidas como el desempeño cotidiano de los actores y organismos estatales en un espacio determinado, que nos permite identificar las relaciones asimétricas entre gobernantes y gobernados en un contexto caracterizado por la falta de autonomía y las limitaciones a la participación ciudadana. Estas experiencias contradicen la acepción de un Estado autónomo, integrado y dominante, que controla y regula a través de instituciones un territorio que se presenta como homogéneo y nacional. En este sentido, ciertas prácticas (políticas, sociales y económicas) de los habitantes del Territorio Nacional de Misiones reflejan las imperfecciones en la *imagen* conocida del Estado- Nación.

En todos los Territorios Nacionales, a pesar de no existir derechos políticos plenos, la restricción no impidió que el ciudadano participase en instancias socio- políticas locales y territoriales que revelan cierto grado de conciencia cívica (Leoni, 2005). Para el caso de Misiones, la participación no se limitó al territorio sino, que se extendió a la provincia de Corrientes e incluso a países limítrofes, configurando al denominado “*ciudadano regional y transfronterizo*”.

La organización económica misionera, impulsada por la colonización yerbatera, generó explotaciones agrícolas familiares de pequeñas y medianas dimensiones, cuyos propietarios, en su mayoría “*colonos*” de origen europeo brindaron un fuerte impulso al desarrollo local. Al mismo tiempo, incidieron notablemente en la configuración de prácticas políticas diversas, acorde a

experiencias previas en sus países de orígenes y a formaciones vigentes en el territorio: sindicatos, asociaciones, clubes, cooperativas.

Este pluralismo de grupos políticos e ideológicos expresa una *sociedad multiétnica* y las prácticas participativas definidas a través de la "*ciudadanía regional o tras- nacional*", refleja una realidad que hunde sus raíces en este periodo, pero que permanece en el presente. Este fenómeno, de antigua data, incluye aún hoy a un número significativo de habitantes de la región y determina no solo una situación legal sino opciones vitales de los habitantes (Urquiza, 2005).

## BIBLIOGRAFÍA

1. Abinzano, Roberto Carlos. "Procesos de integración en una sociedad multiétnica. La provincia argentina de Misiones (1880-1985)". Universidad de Sevilla, Tesis doctoral (Inédito). 1985
2. Ansaldi, Waldo. "La trunca Transición del Régimen Oligárquico al Régimen Democrático" en Falcon, Ricardo (Dir.) *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916- 1930)* Nueva Historia Argentina Tomo VI. Buenos Aires: Editorial Sudamericana. 2000. pp. 27-47.
3. Barros, Sebastián. "Inclusión radical y conflicto en la constitución del pueblo populista" en *Confines*. 2006, 2/3, enero-mayo.
4. Blacha, Luis Ernesto. "Acerca de la elite en la Argentina (1930-1943)". Anuario 5 del Centro de Estudios Históricos "Profesor Carlos S. A. Segreti". Córdoba. CEH. 2005.
5. Bolsi, Alfredo. Misiones. Una aproximación geográfica al problema de la yerba mate y sus efectos en la ocupación del espacio y el doblamiento. Folia Histórica del Nordeste N° 7. Resistencia. 1986.
6. Botana, Natalio. *Poder y Hegemonía. El régimen político después de la crisis*. Buenos Aires: Emecé editores S.A. 2006.
7. Botana, Natalio. *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana. 1979.
8. Favaro, Orietta. "Transitando la especificidad de los territorios nacionales: Espacios centralizados y de ciudadanía restringida" en Ruffini, Martha; Masera, Ricardo (Coordinadores) *Horizontes en perspectiva, Contribuciones para la historia de Río Negro, 1884- 1955*, Vol. I. Viedma: Fundación Ameghino. 2007.
9. Favaro, Orietta. "Realidades contrapuestas a los Estados Provinciales: Los Territorios Nacionales, 1884- 1955" en *Revista Realidad Económica. IADE*. Buenos Aires. N° 144. 1996.
10. Foucault, Michael. *Seguridad, Territorio, Población. Curso en el Collage de France: 1977- 1978*. Buenos Aires: FCE. 2011.
11. Foucault, Michael. *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collage de France 1978-1979*. Buenos Aires: FCE, 2007
12. Girbal-Blacha, Noemi M. "Le système économique et financier de la Confédération Argentine en clé alberdienne" en Quattrocchi-Woisson, Diana (Coordinadora) *Juan Bautista Alberdi el l'indépendance argentine. La force de la pensée et de l'écriture*. París: Presses Sorbonne Nouvelle. 2011, pp. 65-80
13. Halperin Donghi, Tulio. *Vida y muerte de la República Verdadera 1910- 1930*. Biblioteca del Pensamiento Argentino. Vol. IV. Buenos Aires: Emecé Editorial. 2007.
14. Jaquet, Héctor. *Los combates por la invención de Misiones*. Posadas: Editorial Universitaria. 2005.
15. Leoni, Silvia. "Un perspectiva sobre la construcción del ciudadano en el Territorio Nacional del Chaco. Diagnóstico y propuestas de Juan Ramón Lestani" en *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales*. Año VII. N° 7. 2005.
16. Lobato, Mirta Zaida. "Estado, gobierno y política en el régimen Conservador" en Lobato, Mirta Zaida (Dir.) *El progreso, la modernización y sus límites (1880- 1916)* Nueva Historia Argentina. Tomo V. Buenos Aires: Editorial Sudamericana. 2000.
17. Martinez, Chas María. "Liderazgo social y militancia comunista en la provincia de Misiones: Una aproximación a la vida política e intelectual de Marcos Kanner". Tesis Maestría en Partidos Políticos. Universidad Nacional de Córdoba. 2009.
18. Melo, Julián. "El efecto populista. Territorios Nacionales, provincializaciones y lógica populista durante el primer peronismo" en *Revista Pilquen, Sección Ciencias Sociales*. Año XIV. N° 15. 2012.
19. Migdal, Joel S. *Estados débiles. Estado fuertes*. México: FCE, 2011.
20. Osorio, Jaime; Victoriano, Felipe. *Exclusiones. Reflexiones críticas sobre subalternidad, hegemonía y biopolítica*. México: Anthropos Editorial. 2011.

21. Osorio, Jaime. *Estado, biopoder, exclusiones. Análisis desde la lógica del capital*. México: Anthropos Editorial. 2012.
22. Oszlak, Oscar. *La formación del estado argentino*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano. 1982.
23. Pedranzini, Maximiliano. "La provincialización de Misiones en perspectiva histórica: interrogantes y planteos críticos" en Bucciarelli, Mario (coordinador) *Diez Territorios Nacionales y Catorce Provincias. Argentina 1860/1950*. Buenos Aires: Prometeo, 2013.
24. Plotkin, Mariano; Neiburg, Federico (Compiladores) *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en Argentina*. Buenos Aires: Paidós, 2004.
25. Quiroga, Hugo. "Democracia, ciudadanía y el sueño del orden justo" en Quiroga, Hugo; Villavicencio, Susana; Vermeren, Patrice (compiladores) *Filosofías de la ciudadanía. Sujeto político y democracia*. Rosario: Homo Sapiens, 1999.
26. Rocamora, Alberto. "Los territorios nacionales y la nueva ley orgánica. Ley N° 14.315" en *Revista Hechos e Ideas. Publicación de cuestiones políticas, económicas y sociales*, Año XV, N° 122/23, junio- julio 1954, Buenos Aires, Argentina.
27. Rodríguez, Lisandro- Blacha Luis. "El biopoder en la colonización yerbatera de Misiones 1926-1953" en *Sociedad Española de Historia Agraria. Documentos de Trabajo*. España. DT SEHA N° 13-08. 2013
28. Ruffini, Martha. "Los territorios nacionales. Un nuevo actor político en la historiografía argentina" en Girbal- Blacha, Noemi- Moreyra, Beatriz (compiladoras) *Producción de conocimiento y transferencia en las ciencias sociales*. Buenos Aires: Imago Mundi, 2011b.
29. Ruffini, Martha. "La República Posible en el sur. Expectativas de Cambio frustradas para los territorios nacionales (1916- 1930)" en Quiroga, Hugo; Ruffini, Martha (directores) *Estado y Territorios Nacionales. Política y ciudadanía en Río Negro 1912- 1930*. Neuquén: Educo. Universidad Nacional del Comahue, 2011.
30. Ruffini, Martha. *La pervivencia de la República posible en los territorios nacionales. Poder y ciudadanía en Río Negro*. Buenos Aires: Editorial Universidad Nacional de Quilmes. 2007.
31. Rose, NiKolas. *Política de la vida. Biomedicina, poder y subjetividad en el siglo XXI*. La Plata: UNIPE. 2012.
32. Traversa, Enzo. *La Historia como campo de batalla. Interpretar las violencias del siglo XX*. Buenos Aires: FCE. 2012.
33. Schiavoni, Gabriela. *Colonos y Ocupantes. Parentesco, reciprocidad y diferenciación social en la frontera agraria de Misiones*. Posadas: Editorial Universitaria. 1995.
34. Urquiza, Yolanda. "La invención del ciudadano y las fronteras entre estado (s) y nación (es): ¿una ciudadanía regional -transnacional en Misiones?" en Graciela luorno y Edda Crespo (coord.) *Nuevos Espacios. Nuevos problemas. Los territorios nacionales*. Neuquén: Educo-Universidad Nacional del Comahue-Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco-Cehepyc, Editores, 2008.
35. Urquiza, Yolanda. "Las prácticas políticas en los partidos radical y peronista. Misiones 1947 1997" Tesis Doctoral. Universitat de Barcelona, España, 2005 (Inédito)
36. Varela, Alfredo. *El Río Oscuro*. Buenos Aires: Hyspamerica, 1985.
37. Zouvi, Susana. "La federalización de Misiones" en *Revista de Estudios Regionales*. [Universidad Nacional de Misiones] 1991, N° 1.

#### FUENTES UTILIZADAS

38. Archivo General de la Provincia de Misiones (AGPM). Informe del gobernador Sr. Manuel Bermúdez, contestando el cuestionario del Ministerio del Interior sobre reorganización de los Territorios Nacionales. Posadas. Febrero de 1907.

39. AGPM. Boletín Oficial del Territorio Nacional de Misiones. Año 18, nº 216, marzo 1946
40. Basaluda, F. Pasado, Presente y Porvenir de El Territorio Nacional de Misiones, La Plata, 1901.
41. Cámara de Diputados de la Nación. Diario de Sesiones. Discurso del diputado Ramón Cárcano sobre territorios nacionales. Buenos Aires, 17/9/1884.
42. Cámara de Diputados, Provincia de Misiones. Versión online, disponible [http://www.diputadosmisiones.gov.ar/content.php?id\\_content=12](http://www.diputadosmisiones.gov.ar/content.php?id_content=12) fecha de consulta 10/04/2104
43. Cámara De Senadores Nacionales. Diario de Sesiones. Año 1917. Tomo I. Mensaje de apertura de sesiones correspondiente al año 1917
44. Justo Agustín P. La Obra del Gobierno Argentino 1932- 38. Momento Político Latinoamericano. Editores Ernesto César Rosasco- Antonio Carlos Ferro. Segunda Edición. Buenos Aires. 1937